Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 401 **Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 (tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord)**

Nr. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de Elektriciteitswet 1998 met het oog op de ontwikkeling van een elektriciteitsnet op de Noordzee en snellere realisatie van windenergie op land. Hiermee wordt invulling gegeven aan het in september 2013 gesloten Energieakkoord en worden de noodzakelijke stappen mogelijk gemaakt op de weg naar een transparante, concurrerende en duurzame energiehuishouding in 2050.

De doelstelling uit het Energieakkoord om in 2023 16% duurzame energie te realiseren rust in belangrijke mate op de uitwerking van de afspraken ten aanzien van wind op zee en wind op land. In dit wetsvoorstel worden daarom voorstellen gedaan om het mogelijk te maken dat de afspraken om 3.450 Megawatt windenergie op zee te realiseren tijdig kunnen worden gerealiseerd. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om TenneT aan te wijzen als netbeheerder van het net op zee, biedt een daarbij passend reguleringskader en geeft zekerheid aan windparkontwikkelaars over de aansprakelijkheid voor schade door vertragingen en storingen. Om de doelstellingen ten aanzien van wind op land te realiseren is in het wetsvoorstel een versnelling van de aansluitprocedure, een verbetering van de provinciale coördinatieregeling en een gedoogplicht opgenomen.

2. Proces

2.1 Totstandkoming wetsvoorstel en relatie met wetsvoorstel Elektriciteits- en gaswet

Voorliggend wetsvoorstel heeft tot doel een aantal onderdelen te regelen uit het wetsvoorstel Elektriciteits- en gaswet, dat in mei 2015 is aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2014/15, 34 199, nrs. 1–3) en in oktober 2015 aan de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2015/16, 34 199, C). Dat wetsvoorstel werd op 22 december 2015 door de Eerste Kamer verworpen. Voorliggend wetsvoorstel beoogt de vertraging in de

kst-34401-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

uitvoering van het Energieakkoord te beperken door op korte termijn de noodzakelijke bepalingen ter zake het net op zee en wind op land te regelen.
Het wetsvoorstel Elektriciteits- en gaswet maakte deel uit van de wetgevingsagenda STROOM (zie de beleidsbrief STROOM, Kamerstukken II 2013/14, 31 510, nr. 49). De totstandkoming van dat wetsvoorstel was ingericht als een open en interactief proces waarbij veel verschillende organisaties en burgers hun inbreng hebben geleverd. Materieel zijn de bepalingen ter zake van het net op zee en wind op land in voorliggend wetsvoorstel grotendeels gelijk aan die in het wetsvoorstel Elektriciteits- en gaswet. Op een aantal punten zijn de bepalingen aangepast om deze in te kunnen passen in de Elektriciteitswet 1998.

2.2 Uitvoeren planningsafspraken in het Energieakkoord

Voor het uitvoeren van de afspraken van het Energieakkoord ten aanzien van het onderwerp net op zee is inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel op de kortst mogelijke termijn essentieel. De planning voor de grootschalige uitrol van windenergie op zee is opgenomen in de Routekaart (Kamerstukken II 2014/15, 33 561, nr. 11). Bij spoedige behandeling van dit wetsvoorstel is het haalbaar de subsidie en de vergunningen op grond van de Wet windenergie op zee voor de eerste en tweede tender nog in het jaar 2016 te verlenen waardoor de windparken in het windenergiegebied Borssele kunnen bijdragen aan het halen van de (Europese) doelstelling van het kabinet van 14% duurzame energie in 2020. Naarmate het wetsvoorstel later in werking treedt, moeten de tenders worden uitgesteld. Het uitstellen van de tenders betekent dat de doelstelling voor duurzame energie in 2020 niet gehaald kan worden. Het dichter op elkaar brengen van de tenders vermindert de concurrentie in de tenderprocedure waardoor naar verwachting de subsidiebedragen stijgen. De tenders in 2017, 2018 en 2019 voor windparken in het windenergiegebied Hollandse Kust, dragen bij aan de doelstelling van 16% duurzame energie in 2023. Vertraging in de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel brengt dus de planning voor windenergie op zee uit het Energieakkoord en de in het Energieakkoord afgesproken kostenreductie van 40% in gevaar.
Ook voor het halen van de planning uit het Energieakkoord voor windenergie op land is spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel van belang.

3. Windenergie op zee en op land

3.1 Algemeen

In het Energieakkoord is over de verbinding van windparken op zee met het landelijk hoogspanningsnet vastgelegd dat daar waar dit efficiënter is dan een directe verbinding van windparken met het landelijk hoogspanningsnet, een net op zee wordt aangelegd. De keuze voor een net op zee heeft op lange termijn voordelen voor de netstabiliteit, leveringszekerheid, planologische coördinatie, financieringslasten, standaardisatie en hiermee gepaard gaande kostenreductie. Het kabinet vindt vanwege de combinatie van een natuurlijk monopolie bij netten en het belang dat deze infrastructuur heeft voor de Nederlandse economie, extra betrokkenheid bij de strategische richting via publiek aandeelhouderschap bij netbeheerders van belang. Deze overweging is onverminderd van toepassing op het net op zee onder meer omdat dit net van groot belang is voor een kosteneffectieve bijdrage aan de verduurzaming van de Nederlandse energievoorziening en omdat bij toenemende productie van windenergie op zee goede beschikbaarheid van de infrastructuur noodzakelijk is voor de leveringszekerheid.

Op basis van het feit dat een net op zee significante voordelen oplevert ten opzichte van een directe verbinding van windparken met het landelijk hoogspanningsnet en de wenselijkheid van publiek aandeelhouderschap, ligt het voor de hand TenneT, de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, ook aan te wijzen als netbeheerder van het net op zee, ook gelet op de samenhang tussen beide netten. Daar komt bij dat TenneT in Duitsland reeds ervaring heeft opgedaan met de infrastructuur voor windparken op zee zodat bij de aanleg en het beheer van het net op zee in Nederland voordeel kan worden behaald. Om dezelfde redenen wordt in het wetsvoorstel uitgegaan van één enkele netbeheerder van het net op zee. Dit is ook de aanleiding geweest voor het in de beleidsbrief STROOM opgenomen richtinggevende besluit van het kabinet om TenneT aan te gaan wijzen als de netbeheerder van het net op zee.

DNV-GL heeft in opdracht van TenneT een technisch concept en de kostenonderbouwing van het concept gevalideerd. Deze rapportage is in opdracht van de Minister van Economische Zaken (verder: de Minister) getoetst door Energieonderzoek Centrum Nederland (verder: ECN). ECN concludeert dat gecoördineerde aansluiting van windparken op zee door TenneT naar alle waarschijnlijkheid leidt tot lagere maatschappelijke kosten dan individuele aansluitingen. Dit is in overeenstemming met de bevindingen van DNV-GL (Kamerstukken II 2013/14, 31 510, nr. 49).
In dit wetsvoorstel worden de vormgeving en randvoorwaarden inzake het netbeheer op zee nader uitgewerkt. Daarbij is nadrukkelijk aandacht besteed aan het reguleringskader. De realisatie van het net op zee zal aanzienlijke extra investeringen vragen naast de reeds geplande investeringen op land. Het reguleringskader heeft directe invloed op de financierbaarheid van investeringen in het net op zee en op land en de risico's die de onderneming daarbij loopt. Vanwege de bijzondere situatie van windenergie op zee (gesubsidieerd net, planmatige uitrol, nieuw) is een bijzondere voorziening nodig voor de investeringen die TenneT op zee moet doen. Gelet op de ervaring die er in Duitsland is met de verbinding van windparken op zee met het landelijk hoogspanningsnet en de wenselijkheid van harmonisatie met andere Europese lidstaten is het Duitse kader als voorbeeld gebruikt bij de ontwikkeling van het beleid voor het net op zee. In andere lidstaten is een vergelijkbare ervaring er niet of slechts in heel beperkte mate.

Ten slotte bevat voorliggend wetsvoorstel ook een aantal bepalingen ten aanzien van windenergie op land. Hoofdzakelijk zien deze bepalingen op het versnellen van de aansluiting van windparken op land door netbeheerders zekerheid te geven dat (voorbereidende) investeringen die noodzakelijk zijn voor het ontsluiten van windparken verrekend mogen worden in de tarieven. Dit maakt dat de voorbereiding van de netinpassing van windparken op land gelijk op kan lopen met de besluitvorming over het windpark. Daarnaast wordt een tweetal andere wijzigingen aangebracht die voor wind op land noodzakelijk zijn voor het tijdig uitvoeren van het Energieakkoord. Het betreft het wegnemen van een onduidelijkheid over de provinciale coördinatieregeling en verbetering van de regeling die het mogelijk maakt de gedoogplicht uit de Belemmeringenwet Privaatrecht in te zetten voor de realisatie van windparken op land.

3.2 Planning en sturing

Vanwege het belang van een planmatige aanpak van het net op zee is het wenselijk investeringen in het net op zee op te nemen in een kwaliteits- en capaciteitsdocument, vergelijkbaar met de plannen die netbeheerders van netten op land al maken. De netbeheerder van het net op zee en marktpartijen kunnen echter niet zelfstandig beoordelen op welke uitgangspunten

dit document moet zijn gestoeld. Immers, waar en wanneer en met welke omvang windparken kunnen worden gerealiseerd is de komende jaren afhankelijk van het beleid van de overheid. Om die reden is sturing vanuit de overheid noodzakelijk tot het moment dat overheidsstimulering niet meer bepalend is voor de realisatie van windparken op zee.
De sturing vanuit de overheid wordt vormgegeven door middel van een ontwikkelkader (in het wetsvoorstel Elektriciteits- en gaswet werd dit aangeduid als een «scenario»). In het ontwikkelkader wordt geschetst voor welke gebieden, met welk verwacht vermogen, in welke volgorde en wanneer in beginsel overheidsstimulering voor de realisatie van één of meerdere windparken beschikbaar komt, van welke levensduur voor windparken moet worden uitgegaan en via welk technisch concept de parken worden aangesloten. De verwachte levensduur geeft richting aan de aanleg van het net op zee en kan gebruikt worden door de Autoriteit Consument en Markt (verder: ACM) voor het bepalen van de afschrijvingstermijn van het net op zee. De netbeheerder van het net op zee stelt op basis van het ontwikkelkader een kwaliteits- en capaciteitsdocument op.

Het ontwikkelkader bakent de taak voor de netbeheerder van het net op zee af. Het bevat tevens een integrale afweging van de kosten van de windparken, ruimtelijke aspecten en consequenties voor de netbeheerder van het net op zee. Uiteraard zullen het ontwikkelkader en de kavelbesluiten die op grond van de Wet windenergie op zee worden genomen op elkaar aansluiten.
Een eerste ontwikkelkader zal zien op de doelstelling voor windenergie op zee tot 2023 die in het Energieakkoord is opgenomen (3450 MW). Indien het ontwikkelkader in de toekomst wordt aangepast, zal opnieuw integrale afweging en politieke besluitvorming plaatsvinden. Gelet op het belang van het ontwikkelkader en de bredere belangen die hiermee gemoeid zijn (onder andere de ruimtelijke aspecten en de consequenties voor de investeringsopgave voor TenneT en de Staat als aandeelhouder van TenneT) zal het ontwikkelkader worden voorbereid in overleg met TenneT en de windsector en zal besluitvorming over het ontwikkelkader en aanpassing daarvan in de ministerraad plaatsvinden.

Voor investeringen die netbeheerders voor elektriciteit doen in het kader van een vastgesteld inpassingsplan of projectbesluit bepaalt de Elektriciteitswet 1998 al dat de kosten hiervan verrekend worden in de tarieven. Met dit wetsvoorstel wordt daarnaast vastgelegd dat investeringen die de netbeheerders doen voor de ontsluiting van windparken op land die zijn opgenomen in de structuurvisie Wind op Land in de tarieven verrekend worden. Tot slot wordt vastgelegd dat de kosten van investeringen die de netbeheerder van het net op zee doet ter uitvoering van het ontwikkelkader worden opgenomen in de toegestane inkomsten. Met deze wijzigingen is geborgd dat achteraf geen discussie meer ontstaat in hoeverre gedane investeringen nuttig en noodzakelijk waren en of zij in de tarieven of, in het geval van de netbeheerder van het net op zee, in de toegestane inkomsten verrekend worden. Het voorgaande laat overigens onverlet dat ACM er op toeziet dat netbeheerders alleen de *efficiënte* kosten voor deze investeringen terugverdienen.

Op deze wijze is er een balans tussen zekerheid voor de netbeheerder, het voortvarend kunnen realiseren van het net op zee en van de ontsluiting van windparken op land, en het voorkomen van onnodige of vroegtijdige investeringen omdat wordt ingekaderd welke investeringen hiervoor in aanmerking komen.

3.3 Risico's en aansprakelijkheid net op zee

Het is wenselijk dat bij het net op zee duidelijkheid wordt geboden over risico's en aansprakelijkheid. Met deze risico's kunnen grote bedragen zijn gemoeid. Onzekerheid hierover zou het tot stand komen van het net op zee en windparken op zee kunnen belemmeren. Het wetsvoorstel bevat daarom handvatten om duidelijkheid te verschaffen voor windparkexploitanten en de netbeheerder van het net op zee over de verdeling van risico's en aansprakelijkheden. Het gaat dan om het risico op oplevering van het net op zee later dan vastgesteld in het ontwikkelkader en het risico van storingen.
Het is van groot belang dat in een zo vroeg mogelijk stadium een tussen de exploitant van het windpark en de netbeheerder van het net op zee afgestemde planning wordt gemaakt. Gedurende de looptijd van het project houden partijen elkaar op de hoogte en wordt wederzijds ingespeeld op veranderingen of vertraging in de planning. Het is immers maatschappelijk inefficiënt als een windpark gereed is zonder dat de elektriciteit getransporteerd kan worden of vice versa. Hiertoe is voor de windparkexploitanten opgenomen dat zij een inspanningsverplichting hebben om de planningen zo veel mogelijk af te stemmen met de netbeheerder van het net op zee en voor de netbeheerder volgt dit uit zijn algemene taak om zijn net op een goede wijze te beheren en redelijk en transparant te opereren jegens afnemers.
Bij het afstemmen van planningen speelt wel een rol dat het – zeker naarmate de opleverdatum dichter in de buurt komt – steeds moeilijker is flexibel met planningen om te gaan. Voor hun offshore activiteiten zijn namelijk zowel de windparkexploitanten als de netbeheerder van het net op zee sterk afhankelijk van externe factoren zoals de beschikbaarheid van de juiste schepen, de productiecapaciteit bij leveranciers en weersomstandigheden.
Als ondanks goede afstemming van planningen toch schade ontstaat door vertraging van de bouw van het net, dan is het redelijk en maatschappelijk efficiënt dat de windparkexploitant hiervoor wordt gecompenseerd. Alternatief is namelijk dat de windparkexploitant het risico dat hij niet zelf kan beheersen en een significante waarde vertegenwoordigt, betrekt bij zijn bieding bij de tender van de op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie (SDE+ subsidie). Het is efficiënter een passende compensatie te bieden als zich een probleem voordoet dan dat in de subsidie een naar zijn aard conservatieve inschatting van de windparkexploitant wordt opgenomen; zeker als dit wordt bezien over de volledige realisatie van het Energieakkoord.

Uitgangspunt hierbij is dat de gevolgschade en de gederfde of uitgestelde inkomsten worden gecompenseerd mits duidelijk is dat de windparkexploitant zelf wel op tijd (delen van) zijn windpark had kunnen opleveren. Bij algemene maatregel van bestuur zal dit worden uitgewerkt. Hierbij zal in ieder geval ingegaan worden op wat voor soort elementen als gevolgschade kunnen worden gezien, bijvoorbeeld extra opslagkosten, extra financieringslasten of kosten van het voor een andere periode reserveren van een schip. Ook zal worden geregeld wanneer gederfde inkomsten worden vergoed en wanneer uitgestelde inkomsten. Hierbij speelt in ieder geval de relatie met de SDE+ subsidie. Uiteraard zal worden voorkomen dat zowel een recht op compensatie als een recht op subsidie ontstaat. Het mislopen van subsidie is in beginsel niet aan de orde, omdat de SDE+ voldoende ruimte biedt om een eventuele vertraging op te vangen. Het uitgangspunt is dat schade door niet-beschikbaarheid ook voor vergoeding in aanmerking komt, behalve bij een beperkte duur per jaar die gerelateerd is aan de gemiddelde onderhoudsduur per jaar en die voor rekening van de windparkexploitant komt. Immers ook als de windparkexploitant zelf de verbinding naar het

hoogspanningsnet op land zou aanleggen en beheren zou er sprake zijn van niet-beschikbaarheid door (periodiek) onderhoud. Als een windparkexploitant vanaf het eerste moment van niet-beschikbaarheid recht zou hebben op compensatie maakt het voor de windparkexploitant niet meer uit wanneer het onderhoud wordt gepland; de windparkexploitant is of via transport of via het compensatiemechanisme dan altijd verzekerd van inkomsten als zijn windmolens beschikbaar zijn. Door de niet-beschikbaarheid die te verwachten is wegens onderhoud voor rekening van de windparkexploitant te laten zijn wordt de windparkexploitant geprikkeld om zijn onderhoud zo veel mogelijk af te stemmen op het onderhoud van het net. Ook dit is maatschappelijk gezien efficiënt. Bij algemene maatregel van bestuur wordt uitgewerkt wat het aantal dagen per jaar is dat voor rekening van de windparkexploitant komt en ook hiervoor worden zaken rond gevolgschade, gederfde inkomsten en uitgestelde inkomsten uitgewerkt. Misgelopen subsidie door storingen zal in beginsel ook niet aan de orde zijn omdat de SDE+ zal voorzien in mogelijkheden in andere jaren de gesubsidieerde productie alsnog te realiseren. Tot slot regelt dit wetsvoorstel dat de windparkexploitanten een zorgplicht hebben eventuele schade zo veel mogelijk te beperken.

3.4 Tariefregulering van het net op zee

Rondom de tariefsystematiek voor het net op zee speelt een aantal vraagstukken waarop hieronder wordt ingegaan.

Het eerste vraagstuk is de wijze waarop het net op zee wordt bekostigd. De keuze om de windparken op zee te ontsluiten via een net op zee in plaats van via individuele aansluitingen die door de windparkexploitanten worden aangelegd, betekent dat de kosten van het verbinden van windparken op zee met het landelijk hoogspanningsnet in beginsel via de transporttarieven in rekening worden gebracht bij afnemers van elektriciteit. Daarbij is de relatie met de SDE+ en de Wet opslag duurzame energie van belang. De kosten die via de transporttarieven worden betaald hoeven niet meer via de SDE+ gesubsidieerd te worden aan de windparkexploitanten en komen daardoor niet in de opslag duurzame energie. De kosten van de infrastructuur worden in een dergelijk scenario dus verschoven van de SDE+ en de opslag duurzame energie naar transporttarieven. Deze verschuiving van de kosten zou door het verschil in berekeningssystematiek tussen de transporttarieven en de opslag duurzame energie leiden tot een andere verdeling van de kosten tussen burgers en bedrijven. Aangezien met het net op zee grote bedragen zijn gemoeid kan het effect van de verschuiving significant zijn. Het effect zou fors zijn voor verbruikers die aangesloten zijn op extrahoogspanning (220 en 380 kV) en hoogspanning (110 en 150 kV). Dit volgt uit de verhouding tussen de huidige totale kosten van die netten en wat erbij zou komen ten gevolge van de investeringen in het net op zee en de bestaande tariefsystematiek inclusief de daaraan verbonden verdeelsleutels die niet ingericht is op de aansluiting van het net op zee op het hoogspanningsnet. Op grond van de bestaande verdeelsleutels zou de kostenbasis van het net op zee op grond van zijn spanningsniveau volledig toegerekend worden aan het hoogspanningsnet. De problematiek wordt versterkt doordat de windparken aangesloten op het net op zee vrijwel uitsluitend invoeden en bij deze partijen – conform de bestaande tariefsystematiek waarbij geen transporttarief voor invoeding in rekening wordt gebracht – slechts in zeer beperkte mate de netkosten in rekening gebracht zouden kunnen worden via het transporttarief, namelijk alleen voor zover zij elektriciteit van het net onttrekken. Het effect van de bestaande tariefsystematiek zou zijn dat aangeslotenen op het extrahoogspanningsnet en het hoogspanningsnet in onredelijke mate zouden bijdragen aan de ontwikkeling van het net op zee. Tegelijkertijd wordt conform de bestaande tariefstructuur de bijdrage

die afnemers op lagere spanningsniveaus (industriële afnemers, het midden-kleinbedrijf en huishoudens) betalen een stuk lager dan het geval zou zijn wanneer de kosten voor het net op zee op grond van reeds bestaande afspraken over de belastingtarieven van de opslag duurzame energie verdeeld zouden worden.

De kostenverschuiving van de opslag duurzame energie naar de transporttarieven en de daarmee gepaard gaande verschuiving van de lasten wordt onwenselijk geacht, omdat dit een onbedoeld en ongewenst bijeffect is van de keuze voor een net op zee waarmee uiteindelijk een kostenbesparing van € 3 mld gerealiseerd kan worden. Vooral de energie-intensieve industrie, die veelal aangesloten is op extrahoogspanning of hoogspanning, zou hierdoor stevig geraakt kunnen worden, terwijl de concurrentiepositie van deze bedrijven al onder druk staat.

Om die reden is naar een alternatief gezocht voor de bekostiging. Het voornemen is het net op zee te bekostigen uit de SDE+, via een rechtstreekse subsidie voor het net op zee (artikel 77g). De inkomsten van de netbeheerder van het net op zee worden gereguleerd door ACM, waarbij ACM de uit het net op zee voor de netbeheerder voortvloeiende toegestane inkomsten vaststelt (prijsregulering). Het verschil met de rechtstreekse subsidie is dat in plaats van de toegestane inkomsten te verdelen over de tarieven, deze worden bekostigd door een subsidie aan de netbeheerder van het net op zee. Doordat het net op zee op deze wijze wordt bekostigd uit de SDE+, is van een kosten- en lastenverschuiving geen sprake meer, terwijl niet wordt afgedaan aan het kostenvoordeel van een net op zee aangelegd door de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet. Uit deze wijze van regulering volgt dat de netbeheerder van het net op zee in beginsel geen transporttarieven in rekening brengt bij haar aangeslotenen of bij de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet.

Het materiële effect van deze keuze voor windparken die zijn aangesloten op het net op zee is overigens nihil, omdat op het net op zee alleen partijen worden aangesloten die SDE+ ontvangen. Aangeslotenen op het net op zee zouden eventueel te betalen transporttarieven (inclusief risico-opslag) betrekken bij hun biedingen in de subsidietender voor wind op zee. Bovendien worden transporttarieven conform de bestaande tariefstructuur uitsluitend in rekening gebracht bij verbruikende afnemers, waardoor een eventuele bijdrage van windparken via de transporttarieven per definitie zeer beperkt zou zijn.

Deze keuze betekent overigens niet dat aangeslotenen op het (extra)hoogspanningsnet niet bijdragen aan de kosten van het net op zee. Ook voor deze partijen gelden de tarieven van de Wet opslag duurzame energie waarmee de SDE+ wordt bekostigd. Met de voorgestelde systematiek is slechts geborgd dat de kosten van het net op zee via dezelfde verdeelsleutels verdeeld worden over alle aangeslotenen, waaronder kleinverbruikers, het midden-kleinbedrijf, de industrie en de energie-intensieve industrie, als het geval was geweest wanneer de windparken een eigen verbinding (gesubsidieerd via de SDE+) naar het landelijk hoogspanningsnet hadden aangelegd.

Op het net op zee aangesloten windparken betalen wel een aansluittarief voor hun aansluiting.

Richtlijn 2009/72 en verordening 714/2009 bepalen dat de regulerende instantie de methode vast moet stellen waarop de netbeheerder de tarieven die hij in rekening brengt moet baseren. De in dit wetsvoorstel voorgestelde regulering gaat voor netkosten niet uit van tarieven, maar

van subsidie. De uitgangspunten van de richtlijn worden hierbij wel gevolgd: ACM stelt voor de netbeheerder van het net op zee de methode vast. De netbeheerder van het net op zee dient vervolgens jaarlijks een voorstel voor de toegestane inkomsten bij ACM in en ACM stelt de toegestane inkomsten vast, waarbij ACM onder meer toetst of investeringen op een doelmatige manier zijn verricht. Hiermee wordt voorkomen dat de netbeheerder van het net op zee zijn monopoliepositie zou kunnen misbruiken door te hoge kosten te maken en die terug te verdienen. Het voorkomen dergelijk gedrag door een netbeheerder is de reden waarom richtlijn 2009/72 de regulerende instantie belast met het vaststellen van de methode. De voorgestelde systematiek doet recht aan deze uitgangspunten van de richtlijn. Dat de netbeheerder van het net op zee zijn inkomsten vervolgens uit de subsidie en niet uit een transporttarief haalt doet daar niets aan af.

Omdat voor het net op zee sprake is van een aparte aanwijzing als netbeheerder van het net op zee met de wettelijke taken die daarbij horen en omdat een specifieke bekostiging van het net op zee wordt gehanteerd, dient de netbeheerder van het net op zee een separate boekhouding bij te houden met betrekking tot het net op zee. Dit volgt uit artikel 43 van de Elektriciteitswet 1998. Separate aanwijzing en boekhouding laat onverlet dat het landelijk hoogspanningsnet en het net op zee door TenneT integraal beheerd kunnen worden.

Kern van de subsidieregeling zal zijn dat de hoogte van de subsidie aansluit bij de jaarlijkse besluitvorming van ACM over de toegestane inkomsten van de netbeheerder van het net op zee. Voor situaties waarin de jaarlijkse subsidie-uitkering lager uitkomt dan de toegestane inkomsten volgens ACM, voorziet dit wetsvoorstel in een regeling. In dat geval mag de netbeheerder van het net op zee het verschil in rekening brengen bij de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet; dit mag hij echter niet rekening brengen bij andere afnemers. Hiermee wordt voorkomen dat windparkexploitanten de risico’s van eventuele transporttarieven beprijzen en meenemen in hun biedingen voor SDE+ subsidie.

Het tweede vraagstuk betreft de verrekening van de betaalde schadevergoeding aan aangeslotenen op het net op zee in de tarieven. De netbeheerder van het net op zee mag eventueel te betalen schadevergoedingen in rekening brengen bij de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet. Dit omdat de netbeheerder van het net op zee vaak maar beperkte invloed heeft op vertraagde oplevering, bijvoorbeeld omdat er sprake is van vertraging door problemen met de ruimtelijke inpassing of door vertraging in de levering van componenten voor het net. Slechts als sprake is van grove nalatigheid van de netbeheerder, moet dit anders liggen. Hiervoor geldt voor de netbeheerder een eigen risico van € 10 miljoen per jaar, in lijn met de regeling hiervoor in Duitsland.

Ten derde speelt rondom het net op zee de vraag vanaf welk moment de netbeheerder van het net op zee gemaakte kosten mag terugverdienen. Normaliter krijgt een netbeheerder kosten gerelateerd aan investeringen pas terug via de tarieven nadat de investeringen in gebruik zijn genomen. Kosten die worden gemaakt tijdens de aanleg van een net moeten dus worden voorgefinancierd. De netbeheerder moet daarvoor een groot beroep doen op vermogensverschaffers. Met name voor TenneT, tevens de beoogd netbeheerder van het net op zee, is de investeringsopgave de komende jaren groot. Dit komt door forse investeringen die gedaan moeten worden zowel in het net op zee als in het landelijk hoogspanningsnet, onder andere om het transport van elektriciteit die wordt opgewekt door windparken op land en op zee naar afnemers mogelijk te maken. In dit wetsvoorstel wordt daarom bepaald dat voor bepaalde

investeringen vermogenskosten op het onderhanden werkkapitaal al tijdens de aanleg terugverdiend mogen worden. Voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet worden deze kosten in de tarieven verwerkt. Ook na ingebruikname van deze investeringen zullen kosten gerelateerd aan het landelijk hoogspanningsnet in hetzelfde jaar waarin zij zijn gemaakt, worden terugverdiend via de tarieven.
Dit wetsvoorstel geeft ACM de taak om de hoogte van de betreffende kosten vooraf in te schatten en deze schatting te betrekken bij de bepaling van de toegestane jaarinkomsten van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet en de netbeheerder van het net op zee. Naderhand zal ACM controleren in hoeverre deze toegestane inkomsten juist zijn geweest en deze nacalculeren. Deze systematiek wordt van toepassing verklaard op investeringen van de netbeheerder van het net op zee en de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet waar de Rijkscoördinatieregeling op van toepassing is.
De systematiek leidt tot een verplaatsing van het moment waarop kosten in tarieven worden verrekend, maar niet tot hogere kosten. Het uitgangspunt dat alleen de efficiënte kosten voor investeringen via de tarieven worden vergoed, blijft gehandhaafd. Dit is gewaarborgd door de verplichting voor ACM om de toegestane inkomsten ook na te calculeren. Dit houdt in dat, wanneer daadwerkelijk gedane investeringen en het daarmee samenhangende efficiënte kostenniveau afwijken van hetgeen van tevoren was ingeschat, deze afwijking naderhand wordt betrokken bij het vaststellen van de toegestane inkomsten (en de tarieven).
Het voordeel van het eerder verrekenen van kosten in de toegestane inkomsten of de tarieven is dat minder voorgefinancierd hoeft te worden. Hiermee wordt het beslag op het vermogen van de netbeheerder verminderd. Tevens betekent het dat minder rentelasten hoeven worden afgedragen op aangetrokken vreemd vermogen. Een ander voordeel is dat de kosten voor aanleg van het net op zee of het betreffende project over een langere periode worden verdeeld waardoor het effect op de energierekening (via de opslag duurzame energie of de transporttarieven) van afnemers gematigder is.
Ten slotte regelt het wetsvoorstel dat de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet geen aansluit- en transporttarieven in rekening kan brengen bij de netbeheerder van het net op zee. Dit is om duidelijkheid te verschaffen over de kostenverdeling tussen de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet en de netbeheerder van het net op zee.

4. Europeesrechtelijke aspecten

4.1. Aanwijzing TenneT als netbeheerder van het net op zee

Het wetsvoorstel verschaft de juridische basis om TenneT aan te wijzen als netbeheerder van het net op zee. Netbeheerders hebben overeenkomstig de Elektriciteitswet 1998 het alleenrecht op het beheer van netten. Het offshore elektriciteitsnet dat zal worden aangelegd en beheerd door TenneT is een transmissiesysteem als bedoeld in artikel 2, sub 4 en artikel 9 van Richtlijn nr. 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG (Pb EU 2009, L 211) (verder: richtlijn 2009/72/EG). In Nederland is de aanleg, onderhoud en beheer van een net voorbehouden aan een daartoe aangewezen netbeheerder.

Een netbeheerder wordt aangewezen voor zover is voldaan aan wettelijke vereisten met betrekking tot ontvlechting van het netbeheer (hetgeen de implementatie vormt van artikel 9 van richtlijn 2009/72) *en* de aandelen in de netbeheerder direct of indirect gehouden worden door een of meer Nederlandse openbare lichamen. De aandelen in de netbeheerder TenneT

zijn 100% Nederlands publiek eigendom en worden thans gehouden door de Minister van Financiën. De rechtmatigheid van een dergelijk eigendomsvoorbehoud en de restricties die in het kader van artikel 9 van richtlijn 2009/72 verbonden zijn aan een netbeheerder zijn aan bod gekomen in gevoegde zaken C-105/12 tot en met C-107/12, Essent e.a. van 22 oktober 2013 en mits goed onderbouwd acceptabel geacht door het Hof van Justitie van de Europese Unie. Artikel 9, zesde lid, en overweging 23 van richtlijn 2009/72 maken duidelijk dat een publiek eigendom van het net en van de netbeheerder verenigbaar is met de richtlijn en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (verder: VWEU).
Het Nederlandse publieke eigendomsvoorbehoud en de ontvlechtingseisen ten aanzien van een netbeheerder brengen met zich dat TenneT in Nederland de enige partij is die een dergelijk net kan beheren.
Daarnaast vormt het beheer van een net een dienst van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 106, tweede lid, VWEU.
Artikel 12 van richtlijn 2009/72/EG maakt dit ook duidelijk. Zie in deze zin ook – weliswaar voor regionale netten – de conclusie van 16 april 2013 van Advocaat-Generaal Jaäskinen in gevoegde zaken C-105/12 tot en met C-107/12, Essent e.a., randnummers 62–66.
Bovendien vallen ondernemingen die met het beheer van diensten van algemeen belang zijn belast onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing van die regels de vervulling van de hun opgedragen wettelijke taak niet verhindert en met dien verstande dat de ontwikkeling van het handelsverkeer niet mag worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie.
In deze context hebben de lidstaten het recht om, met inachtneming van het recht van de Unie, de omvang en de organisatie van hun diensten van algemeen economisch belang te definiëren. In het bijzonder kunnen zij daarbij met de doelstellingen van hun nationaal beleid rekening houden (zie arresten van 21 december 2011, Enel, C-242/10, punt 50; 20 april 2010, Federutility, C-265/08, punt 29 en van 21 september 1999, Albany, C-67/96, punt 104). Dat aan de lidstaten een ruime discretionaire bevoegdheid toekomt om te beslissen wat een dienst van algemeen economisch belang is, hoe deze moet worden gefinancierd en aan welke bijzondere verplichtingen deze dienst onderworpen is, blijkt overigens ook nadrukkelijk uit artikel 14 VWEU en Protocol nr. 26 bij dat verdrag.

Ook kan in het kader van de kwalificatie als dienst van algemeen economisch belang nog gewezen worden op de bevoegdheid van de lidstaten om op grond van artikel 3, tweede lid, van richtlijn 2009/72 in het algemeen economisch belang openbare dienstverplichtingen mogen opleggen aan elektriciteitsbedrijven die onder meer betrekking kunnen hebben op de leveringszekerheid en de bescherming van het milieu, met inbegrip van energie uit hernieuwbare bronnen.

Met de inachtneming van deze overwegingen is gekozen voor een systeem waarbij TenneT wettelijk wordt belast met het aanleggen en beheren van het net op zee. Gelet op het feit dat ook bij het net op zee het publieke belang van een betrouwbare, betaalbare en schone energievoorziening nadrukkelijk in het geding is, moet ook de aanleg en het beheer van het net op zee als een dienst van algemeen economisch belang worden aangemerkt. De realisatie van een dergelijk net op zee is enerzijds van groot belang om te kunnen voldoen aan doelstellingen op het gebied van duurzame energie en stelt anderzijds hoge eisen aan de kwaliteit van het net om de stabiliteit van het net en daarmee de leveringszekerheid te kunnen garanderen. De aanwijzing van TenneT vindt bovendien plaats binnen het strikt gereguleerde wetgevingskader waarin richtlijn 2009/72 voorziet, hetgeen betekent dat de eisen inzake de vrije toegang tot het net, de onafhankelijkheid van de netbeheerder en het stelsel van tariefregu-

lering onder toezicht van een onafhankelijk toezichthouder (ACM) onverkort op TenneT van toepassing zijn.

Hiermee is naar het oordeel van de Nederlandse regering in het licht van artikel 106 VWEU sprake van een noodzakelijke en proportionele maatregel, waarmee een gerechtvaardigd algemeen belang wordt gediend en die tevens in overeenstemming is met richtlijn 2009/72.

4.2 Financiering van de kosten van de netbeheertaken voor het net op zee

Om redenen van kostenefficiëntie is gekozen om de kosten van het verbinden van windparken op zee met het landelijk hoofdspanningsnet te financieren via een subsidie voor het net op zee aan de beoogde netbeheerder van het net op zee, TenneT. De hoogte van de subsidie wordt echter niet voorafgaand aan de subsidieperiode vastgesteld. In plaats daarvan reguleert ACM de inkomsten van de netbeheerder van het net op zee door jaarlijks de efficiënte kosten vast te stellen. De jaarlijkse subsidie wordt vervolgens hier op afgestemd. Voor een nadere toelichting van de beoogde systematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van deze memorie.

Het feit dat de financiering van het net op zee voor een deel plaatsvindt op basis van een van overheidswege te verstrekken subsidie aan TenneT, roept de vraag op in hoeverre hierbij sprake is van staatssteun. Gelet op het feit dat de aanleg en het beheer van het net op zee kan worden gekwalificeerd als een openbare dienstverplichting, dient allereerst te worden bezien in hoeverre de financiële compensatie die TenneT daarvoor van overheidswege zal ontvangen, moet worden aangemerkt als staatssteun.

Relevant in dit kader is het zogeheten *Altmark*-arrest (Zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH, dd 24 juli 2003) waarin het Hof van Justitie duidelijkheid heeft verschaft over de voorwaarden waaronder compensatie voor de openbare dienst mogelijk geen staatssteun vormt, doordat er geen sprake is van enig voordeel. Het Hof verklaarde bij die gelegenheid dat wanneer een overheidsmaatregel te beschouwen is als een compensatie die de tegenprestatie vormt voor de prestaties die de begunstigde ondernemingen hebben verricht om openbaredienstverplichtingen uit te voeren, zodat deze ondernemingen in werkelijkheid geen financieel voordeel ontvangen en voormelde maatregel dus niet tot gevolg heeft dat deze ondernemingen vergeleken met ondernemingen die met hen concurreren in een gunstiger mededingingspositie worden geplaatst, een dergelijke maatregel niet binnen de werkingssfeer van artikel 107, eerste lid, van het VWEU valt.

Om te voldoen aan deze interpretatie stelt het Altmark-arrest vier voorwaarden:
1. de begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en die verplichtingen moeten duidelijk omschreven zijn;
2. de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld;
3. de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst, geheel of gedeeltelijk te dekken;
4. wanneer de te belasten onderneming niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed

beheerde onderneming zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren.

Aan de eerste twee vereisten zal worden voldaan met het besluit tot aanwijzing van TenneT als netbeheerder van het net op zee (op basis van het voorgestelde artikel 15c van dit wetsvoorstel) respectievelijk het besluit tot subsidieverstrekking (op basis van het voorgestelde artikel 77g), welke besluiten zullen plaatsvinden binnen de in het wetsvoorstel en deze memorie van toelichting geschetste kaders.

Met betrekking tot de derde en vierde voorwaarde kan worden opgemerkt dat de kern van de subsidieregeling zal zijn dat de hoogte van de subsidie aansluit bij de jaarlijkse besluitvorming van ACM over de toegestane inkomsten van de netbeheerder van het net op zee. Bij de bepaling van de toegestane jaarinkomsten van de netbeheerder van het net op zee zal ACM vooraf een schatting maken van de hoogte van de kosten die naar verwachting dat jaar moeten worden gemaakt voor investeringen in het net op zee. Naderhand zal ACM controleren in hoeverre deze toegestane inkomsten juist zijn geweest en deze nacalculeren. Doordat de jaarlijkse uitkering van de subsidie de besluiten van ACM ten aanzien van de toegestane inkomsten volgt, is gewaarborgd dat de kosten voor de investeringen in het net op kostenefficiëntie worden getoetst en hierbij geen overcompensatie plaatsvindt.

In het kader van de nacalculatie zal ACM zowel de kostenefficiëntie van de investeringen ter realisatie van het net op zee als zodanig als de kostenefficiëntie van alle kosten die TenneT in het kader van haar netbeheertaken maakt, aan een efficiëntiebeoordeling onderwerpen en daarbij in de toekomst ook, indien mogelijk, een vergelijking treffen met de kosten die de meest efficiënte buitenlandse netbeheerders maken.
Zodoende wordt aan alle vereisten van het arrest Altmark voldaan, zodat bij de aan TenneT te verstrekken subsidie van staatssteun voorshands geen sprake is.

De vraag of sprake is van staatssteun kan zich daarnaast ook voordoen in relatie tot afnemers van de elektriciteit die met het net op zee wordt opgewekt. De vraag is dan of de voorgestelde inkomstenregulering waarbij de kosten van het net op zee niet in de transporttarieven worden opgenomen, leidt tot selectieve voordelen voor afnemers, zoals grootverbruikers van het hoogspanningsnet en windparkexploitanten, nu deze niet door middel van de transporttarieven hoeven bij te dragen aan de financiering van het net op zee.
Zoals hierboven onder 3.4 echter is geschetst, heeft de subsidie aan de netbeheerder van het net op zee niet tot doel en effect om een verlaging van de kosten van afnemers te bewerkstelligen, maar beoogt zij juist te voorkomen dat de kosten voor sommige afnemers onevenredig toenemen en voor sommige afnemers onevenredig afnemen ten opzichte van de huidige situatie waarin de windparken op zee worden ontsloten via individuele aansluitingen die door de windparkexploitanten worden aangelegd. Van het daadwerkelijk verlenen van een voordeel is dus feitelijk geen sprake.
Hierbij wordt nogmaals benadrukt dat ook afnemers financieel bijdragen aan de realisering van het net op zee doordat ook voor hen de tarieven van de opslag duurzame energie gelden.
Over de voorgenomen subsidie aan de netbeheerder van het net op zee en de vraag of hierbij sprake is van staatssteun vinden momenteel informele gesprekken met de Europese Commissie plaats.

5. Uitvoerings- en handhavingstoets ACM

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel STROOM is intensief samengewerkt met ACM. ACM heeft op dat wetsvoorstel een uitvoerings- en handhavingstoets uitgevoerd. Aangezien dit wetsvoorstel voor het net op zee inhoudelijk gelijk is aan het wetsvoorstel STROOM, is geen nieuwe uitvoerings- en handhavingstoets van ACM gevraagd. De destijds door ACM gegeven uitvoerings- en handhavingstoets is onverminderd relevant. Daarop wordt hieronder ingegaan.

Ten aanzien van het net op zee ging ACM destijds in op drie aspecten: de wijze van beoordeling van efficiëntie, doorbelasting van schadevergoedingen en de levensduur en afschrijvingstermijn.

Over de beoordeling van de efficiëntie van de investeringen in het net op zee merkte ACM op dat ACM in algemene zin steeds zal beoordelen welke wijze van efficiëntiemeting, in het licht van de omstandigheden en de doelstellingen van deze meting, het meest geschikt is. Daarbij verwacht ACM dat het opnemen van het net op zee in een integrale benchmark in de komende 5 tot 10 jaar niet mogelijk zal zijn vanwege een gebrek aan voldoende bruikbaar vergelijkingsmateriaal. Om die reden is ACM voornemens in ieder geval de komende 5 tot 10 jaar de efficiëntie van het net op zee te toetsen middels een project specifieke toets achteraf. Het past bij de bevoegdheid en de expertise van ACM om te besluiten over de wijze van efficiëntietoetsing.

ACM is van mening dat de financiële prikkels voor de netbeheerder van het net op zee om windparken op zee tijdig te ontsluiten en om het net maximaal beschikbaar te houden onvoldoende zijn, omdat uit het wetsvoorstel volgt dat eventuele schadevergoedingen doorbelast mogen worden in de toegestane inkomsten behoudens ingeval van grove nalatigheid. Naar het oordeel van ACM zou de doelmatigheid van deze regeling bevorderd kunnen worden door te voorzien in een procentueel eigen risico (niet doorbelastbaar deel van de schadevergoeding in de toegestane inkomsten) voor de netbeheerder van het net op zee, ongeacht of er sprake is van grove nalatigheid. Deze suggestie is niet overgenomen. Vertraging in de oplevering of storing is lang niet altijd aan de netbeheerder van het net op zee te wijten. Het aanleggen en beheren van een net op zee is complex en daar kunnen zaken mislopen. Het is van belang dat windparkexploitanten in een voorkomend geval een passende compensatie krijgen. De netbeheerder van het net op zee draait alleen zelf voor de kosten op als hem iets te verwijten valt. Dat biedt een voldoende financiële prikkel. Belangrijk daarbij is dat de beoogde netbeheerder van het net op zee, TenneT, een stevige reputatie heeft omtrent de goede uitvoering van de wettelijke taken. Dit is mede geborgd doordat TenneT, net als andere netbeheerders, in publieke handen is. Bovendien kan ACM ook los van de financiële prikkels toezicht houden op de juiste uitvoering van de taken door netbeheerders. Nadere financiële prikkels zijn daarom overbodig. Het nadeel van extra financiële prikkels zou ook zijn dat de financiële risico's voor de netbeheerder van het net op zee hiermee zouden stijgen, waardoor in beginsel ook een hoger rendement geboden zou moeten worden met hogere toegestane inkomsten als gevolg.

ACM beveelt aan in het door de Minister vast te stellen ontwikkelkader duidelijkheid te scheppen over de gewenste levensduur van het net op zee zodat de netbeheerder hier rekening mee kan houden bij de investeringen en ACM hierop de afschrijvingstermijn kan afstemmen. Deze suggestie is overgenomen.

Ten aanzien van de uitvoeringslasten is de inschatting van ACM dat het wetsvoorstel tot incidentele uitvoeringslasten van € 200.000 per jaar voor een periode van drie jaar leidt. Dat dit wetsvoorstel kan leiden tot incidentele uitvoeringslasten is duidelijk. De omvang en de duur van de extra uitvoeringslasten is op voorhand moeilijk in te schatten. Met ACM zal zorg gedragen worden voor een goede invoering van het wetsvoorstel. Daarbij zullen de incidentele uitvoeringslasten een aandachtspunt zijn.

ACM ziet daarnaast dat de regulering van het net op zee zal leiden tot een structurele verzwaring van de uitvoeringslasten doordat ACM nieuwe taken krijgt. De ACM schat de totale structurele uitvoeringslasten op € 540.000 per jaar bedragen. De conclusie dat onderdelen van het wetsvoorstel zorgen voor een toename van de uitvoeringslasten wordt gedeeld.

Op deze wijze is invulling gegeven aan artikel 6 van de regeling Gegevensuitwisseling ACM en Ministers die haar grondslag heeft in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

6. Bedrijfseffecten

De effecten van het wetsvoorstel Elektriciteits- en gaswet zijn in kaart gebracht door middel van een bedrijfseffectentoets die door Ecorys en Van Zutphen Economisch Advies is uitgevoerd. De bedrijfseffectentoets is onderverdeeld in regeldrukeffecten en markteffecten. Onderhavig wetsvoorstel bevat alleen de bepalingen over het net op zee en voorbereidende investeringen in het landelijk hoogspanningsnet. Deze bepalingen zijn materieel uit het wetsvoorstel Elektriciteits- en gaswet overgenomen. Om deze reden is geen nieuwe toets uitgevoerd. Hieronder worden de conclusies weergeven ten aanzien van de regeldrukeffecten en markteffecten.

Regeldrukeffecten

Artikel 16e, eerste lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat de Minister een kader vaststelt inzake de ontwikkeling van windenergie op zee. Dit betekent in theorie extra uitvoeringskosten. In het kader van de routekaart worden deze werkzaamheden echter al verricht.

Daarnaast wordt in artikel 16e, derde lid, de verplichting voorgesteld dat de netbeheerder van het net op zee dit ontwikkelkader verder uitwerkt in het kwaliteits- en capaciteitsdocument. Dit is een nieuwe verplichting die leidt tot extra regeldrukkosten voor de netbeheerder en voor extra uitvoeringskosten voor ACM, aangezien er in de Elektriciteitswet 1998 geen specifieke bepalingen stonden opgenomen over wind op zee. In het wetsvoorstel Elektriciteits- en gaswet was een soortgelijke verplichting opgenomen, namelijk om dit uit te werken in het investeringsplan.

Voor het inschatten van de extra lasten van het uitwerken van het ontwikkelkader in het kwaliteits- en capaciteitsdocument voor het net op zee is uitgegaan van de helft van de gemiddelde kosten voor een kwaliteits- en capaciteitsdocument voor een netbeheerder (ofwel een kwart fte). Per saldo betekent dit dan dat de regeldrukkosten voor de netbeheerder van het net op zee dan stijgen met € 10.000 per jaar.

Markteffecten

Het wetsvoorstel draagt volgens de onderzoekers bij aan een beter investeringsklimaat voor wind op zee door het wegnemen van een aantal onzekerheden rondom de realisatie van het net op zee, hoewel nog niet

vast staat dat dit alle bestaande belemmeringen voor de gewenste investeringen wegneemt. De gekozen systematiek voor bekostiging van het net op zee heeft volgens de onderzoekers marktverstorende elementen maar dit is inherent aan de ontwikkeling van duurzame energie. Onderzoekers concluderen dat met het wetsvoorstel logische keuzes lijken te worden gemaakt die een bijdrage leveren aan een beter investeringsklimaat voor wind op zee.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 1, onderdeel b, van de Elektriciteitswet 1998 wordt het begrip «aansluiting» gedefinieerd. Omdat de Wet waardering onroerende zaken niet in de exclusieve economische zone geldt, is aan de begripsbepaling van «aansluiting» toegevoegd dat ook de verbinding tussen het net op zee en een windpark op zee valt onder het begrip aansluiting.

De netbeheerder van het net op zee is een «netbeheerder» in de zin van artikel 1, onderdeel k, van de Elektriciteitswet 1998. Omdat de aanwijzing van de netbeheerder van het net op zee loopt via artikel 15a, is dit artikel toegevoegd aan het rijtje artikelen op basis waarvan een netbeheerder kan worden aangewezen.

Aan artikel 1 worden verder twee definities toegevoegd, van een windpark en van het net op zee. Hoewel de definitie van windpark niet beperkt is voor windparken op zee, wordt in de context van dit wetsvoorstel dit begrip wel uitsluitend gebruikt voor windparken op zee. Bij de begripsomschrijving van het net op zee is van belang dat hier sprake is van een net in de zin van artikel 1, onderdeel i, van de wet, maar dat dit net geen deel uitmaakt van het landelijk hoogspanningsnet, zoals omschreven in artikel 10, eerste lid, van de wet. Het net op zee wordt omschreven in het voorgestelde artikel 15a, eerste lid.

Ook wordt de definitie van «afnemer» aangepast om te bewerkstelligen dat de netbeheerder van het net op zee niet onder deze definitie valt. Hierdoor is gewaarborgd dat de netbeheerder van het net op zee geen aansluit- en transporttarieven verschuldigd is aan de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet. Met deze beoogde wijziging zou de netbeheerder op zee echter geen programma-verantwoordelijkheid hebben, omdat dat is verbonden aan afnemers (uitgezonderd kleinverbruikers) en vergunninghouders. Dat is ongewenst. Om deze reden wordt in artikel 1, eerste lid, onderdeel o, van de Elektriciteitswet 1998 bepaald dat de netbeheerder van het net op zee een partij is die programmaverantwoordelijkheid heeft.

Tot slot wordt in het vierde lid de reikwijdte van de Elektriciteitswet 1998 gedeeltelijk uitgebreid tot de exclusieve economische zone. Deze uitbreiding geldt reeds voor landsgrensoverschrijdende netten en windparken op zee. Met de wijziging van het vierde lid wordt hier nu ook het net op zee aan toegevoegd.

Onderdeel B

In artikel 5b van de Elektriciteitswet 1998 staat als taak van ACM onder meer de samenhang tussen voorgenomen investeringen en het Europese tienjarige netontwikkelingsplan te volgen. Netten op zee kunnen onderdeel uitmaken van het Europese netontwikkelingsplan. Ook moet

voor het net op zee een kwaliteits- en capaciteitsdocument op basis van de voorgestelde wijziging van artikel 21 worden opgesteld. Daarom is het zinvol om ook het net op zee te betrekken in de samenhang tussen de nationale en de Europese ontwikkelingen.

Onderdeel C

In de huidige artikelen 9e en 9f is de provinciale coördinatieregeling opgenomen voor windparken van 5 tot en met 100 MW. Gedeputeerde staten coördineren de voorbereiding en bekendmaking van benodigde besluiten en worden aangemerkt als bevoegd gezag voor de besluiten. Artikel 9f, zesde lid, van de Elektriciteitswet 1998 geeft gedeputeerde staten de mogelijkheid af te zien van coördinatie, maar onduidelijk is of hiermee ook afgezien kan worden van het overnemen van de bevoegdheid van gemeenten. Aangezien het wel wenselijk is dat provincies en gemeenten afspraken kunnen maken over de bevoegdheid en het niet passend zou zijn dat een provincie wel af kan zien van de coördinatie maar niet van de bevoegdheid, wordt in dit onderdeel verduidelijkt dat gedeputeerde staten ook af kunnen zien van het overnemen van bevoegdheden van gemeenten.

Onderdeel D

In de Elektriciteitswet 1998 in 2010 is de Belemmeringenwet Privaatrecht van toepassing verklaard op de aanleg, wijziging en instandhouding van windparken waarop een provinciale of Rijkscoördinatieregeling van toepassing is. Dit zijn windparken van meer dan 100 MW (Rijkscoördinatieregeling) en windparken van meer dan 5 MW (provinciale coördinatieregeling), waarvan de gemeente heeft geweigerd mee te werken aan de ruimtelijke inpassing. Dit betekent dat het wettelijk instrumentarium dat een initiatiefnemer ter beschikking staat om een windpark te realiseren afhangt van welke overheid het bevoegd gezag is voor de ruimtelijke inpassing en coördinatie van de vergunningverlening van het project. Dit onderscheid tussen projecten die materieel hetzelfde zijn, is onwenselijk. Niet de procedure, maar de aard van het werk is bepalend voor de vraag of er sprake is van een werk van algemeen nut. De toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht wordt met de wijziging van artikel 9g rechtstreeks gekoppeld aan de aard van het werk, te weten windparken van meer dan 5 MW, in plaats van aan de procedure voor de ruimtelijke inpassing van het project. Dit sluit aan bij systematiek en structuur van het nieuwe stelsel van gedoogplichten in hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel Omgevingswet.

In het voorgestelde tweede lid van artikel 9g wordt artikel 20, tweede lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek (verder: artikel 5:20 BW) van overeenkomstige toepassing verklaard op alle openbare werken van algemeen nut die met toepassing van een verplichting tot gedogen als bedoeld in artikel 1 van de Belemmeringenwet Privaatrecht worden aangelegd, in stand gehouden, gewijzigd of verplaatst. Dit is nodig omdat in de Belemmeringenwet Privaatrecht geen regeling is opgenomen over de eigendom van het werk van algemeen nut dat op basis van een verplichting tot gedogen wordt aangelegd op of in de onroerende zaak van een ander. In de gevallen dat minnelijke overeenstemming wordt bereikt over de aanleg van een werk van algemeen nut, wordt vaak een opstalrecht gevestigd. Met de vestiging van dit beperkte recht behoudt de initiatiefnemer de eigendom van dat werk. Wordt er echter geen minnelijke overeenstemming bereikt en komt het uiteindelijk tot het opleggen van een gedoogplicht, dan zouden die werken door het bepaalde in artikel 5:20, eerste lid, BW mogelijk eigendom kunnen worden van de eigenaar van de grond waarop of waarin het werk is geplaatst.

Artikel 5:20, tweede lid, BW voorziet in de «doorknip» van deze verticale natrekking voor energie- en informatienetten. Het onderhavige artikel voorziet er in dat de werking van artikel 5:20, tweede lid, BW wordt uitgebreid naar alle werken van algemeen nut waarvoor een gedoogplichtbeschikking is opgelegd. Deze wijziging sluit aan bij en loopt vooruit op artikel 10.28 van het wetsvoorstel Omgevingswet (Kamerstukken I 2014/15, 33 962, A). Deze bepaling overbrugt daarmee de periode tussen de verwachte inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en van het wetsvoorstel Omgevingswet, dat op een latere datum is voorzien.

Onderdeel E

Het voorgestelde artikel 15a legt vast hoe het net op zee is afgebakend. Er is aansluiting gezocht bij de definitie van het landelijk hoogspanningsnet. Net zoals er één landelijk hoogspanningsnet is dat bestaat uit meerdere netten (van verschillend spanningsniveau) is er één net op zee, dat uit netten op meerdere locaties bestaat. Het net tussen de windparken in het windenergiegebied Borssele en het landelijk hoogspanningsnet en het net tussen de windparken in het windenergiegebied Hollandse Kust behoren, hoewel geografisch van elkaar gescheiden, tot hetzelfde net op zee.

Er zijn reeds windparken op zee aangesloten op het landelijk hoogspanningsnet via individuele verbindingen die de exploitanten van deze windparken zelf hebben aangelegd. Om te voorkomen dat deze verbindingen na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tot het net op zee behoren, worden de individuele verbindingen tussen windparken waarvoor een vergunning op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken of de Waterwet is verleend, en het landelijk hoogspanningsnet uitgezonderd van het net op zee.

Het voorgestelde tweede lid bepaalt dat op de netbeheerder van het net op zee, waar het gaat om organisatie, positie, en aanwijzing, voor een groot deel dezelfde algemene regels van toepassing zijn als op de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet en dat ook dezelfde uitzonderingen daar op van toepassing zijn. Dit is wenselijk omdat de netbeheerder van het net op zee geen regionale netbeheerder of netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet is, maar wel een transmissiesysteembeheerder is in de zin van richtlijn 2009/72 (een transmissiesysteembeheerder, net zoals de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet).

Onderdeel F

In 16, tweede lid, onderdeel n, van de Elektriciteitswet 1998 is thans als taak voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet opgenomen voorbereidingshandelingen te treffen voor aanleg van verbindingen voor het net op zee. Nu het op basis van dit wetsvoorstel mogelijk is om de netbeheerder van het net op zee aan te wijzen die het net op zee gaat ontwikkelen en beheren, is dit artikelonderdeel niet langer nodig.

In onderdeel A van het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de definitie van afnemer te wijzigen zodat de netbeheerder van het net op zee geen afnemer is. Hierdoor is de koppeling tussen het net op zee en het landelijk hoogspanningsnet geen aansluiting. Deze netten moeten evenwel gekoppeld worden. Daarom wordt voorgesteld om de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet de taak op te dragen het net op zee te koppelen met het landelijk hoogspanningsnet.

In artikel 16 van de Elektriciteitswet 1998 wet staan de taken van netbeheerders omschreven. Artikel 16, eerste lid, geldt voor de netbeheerders voor wie ACM een gebied heeft vastgesteld. Voor de netbeheerder op zee hoeft geen gebied te worden vastgesteld omdat het uit het ontwikkelkader reeds volgt waar het net op zee moet worden aangelegd. In dat licht wordt artikel 31, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 gewijzigd zodat in de voorwaarden voor de netbeheerder van het net op zee geen gebeid wordt vastgesteld. Omdat deze netbeheerder wel taken moet uitvoeren worden in het nieuwe zestiende lid de taken die zijn opgenomen in het eerste lid, onderdelen a tot en met l en q, van overeenkomstige toepassing verklaard. De taken genoemd in het eerste lid, onderdelen m, n, o en p, worden niet van overeenkomstige toepassing verklaard omdat deze onderdelen betrekking hebben op kleinverbruikers en op het net op zee geen kleinverbruikers aangesloten zullen zijn.

Onderdeel G

In artikel 16c van de Elektriciteitswet 1998 wordt geregeld dat bepaalde aansluitingen door iemand anders dan de netbeheerder kunnen worden gerealiseerd. Zonder aanpassing vallen aansluitingen van een windpark op het net op zee ook onder deze mogelijkheid. Dit is echter onwenselijk vanwege de standaardisatie van het net op zee, de gecoördineerde uitrol van het net en de te halen planning conform het ontwikkelkader. Hier komt bij dat de beoogd netbeheerder van het net op zee reeds tijdens de ontwikkeling van het gestandaardiseerde concept voor het net op zee afgelopen jaar, de beoogde aangeslotenen (partijen uit de windsector) via een consultatieproces intensief betrokken heeft om de diverse wensen en eisen ten aanzien van de aansluitingen te inventariseren en te faciliteren. Om deze reden is een aansluiting op het net op zee uitgezonderd en worden grote aansluitingen op zee alleen verricht door de netbeheerder van het net op zee.

Onderdeel H

De Wet windenergie op zee behelst de ruimtelijke ordening en vergunningverlening voor nieuwe windparken op zee. De realisatie van een windpark op zee en van het net op zee moeten qua tijd goed op elkaar worden afgestemd. In dit proces zijn de projectontwikkelaar van een windpark op zee en de netbeheerder van het net op zee onderling afhankelijk van elkaar. Om te voorkomen dat de netbeheerder van het net op zee wacht met de voorbereiding van de aanleg van het net op zee tot er concreet zicht is op de realisatie van het windpark, is in het voorgestelde artikel 16e bepaald dat de Minister een ontwikkelkader vaststelt inzake de ontwikkeling van windenergie op zee. De netbeheerder van het net op zee werkt dit ontwikkelkader vervolgens uit in zijn kwaliteits- en capaciteitsdocument. Het ontwikkelkader is hier leidend.

Ondanks een procedure die ziet op een nauw verband tussen de realisatie van een windpark en het net op zee, kan het zijn dat een windpark later dan gepland wordt aangesloten of dat na ingebruikname geheel of gedeeltelijk geen elektriciteit getransporteerd kan worden. In het voorgestelde artikel 16f is een compensatiemechanisme opgenomen voor de windparkexploitanten die hiermee geconfronteerd worden. Het artikel regelt de compensatie voor schade die wordt geleden door windparkexploitanten wegens het niet kunnen transporteren van elektriciteit. Dit laat onverlet dat windparkexploitanten recht kunnen hebben op schadevergoeding om andere redenen, bijvoorbeeld ingeval de netbeheerder van het net op zee bij het onderhouden van het net op zee fysieke schade veroorzaakt aan windmolens.

In het eerste lid, onderdeel a, is opgenomen vanaf welk moment een recht op compensatie ontstaat rond de oplevering van het net op zee. Dat is als het net op zee geheel of gedeeltelijk wordt opgeleverd na de datum die is opgenomen in het ontwikkelkader dat de Minister vaststelt inzake de ontwikkeling van windenergie op zee en de windparkexploitant hierdoor geheel of gedeeltelijk geen elektriciteit kan laten transporteren. Dat laatste betekent concreet dat alleen een recht op compensatie ontstaat als de windparkexploitant zelf wel in staat zou zijn geweest om tijdig (delen van) het windpark in gebruik te nemen. Het zou immers niet passend zijn compensatie te bieden voor te late oplevering van het net op zee als ook het windpark zelf pas later opgeleverd kan worden.
Het eerste lid, onderdeel b, bevat de compensatieregeling voor niet-beschikbaarheid van het net op zee na oplevering. Een recht op compensatie ontstaat niet op het eerste moment van niet-beschikbaarheid. Om de windparkexploitant te prikkelen het onderhoud van het windpark af te stemmen op het onderhoud van het net op zee wordt bepaald dat pas een recht op compensatie ontstaat als in een kalenderjaar de onderbreking van het transport de onderbreking die in een normaal jaar te verwachten is ten gevolge van onderhoud overstijgt. Gekozen is de gehele of gedeeltelijke onderbreking van het transport niet uitsluitend in een tijdseenheid te meten, maar het af te meten aan de hoeveelheid elektriciteit die niet kan worden getransporteerd. Hierdoor wordt voorkomen dat een kleine beperking van de capaciteit waar de windparkexploitant mogelijk niets van merkt al wel de start is van de periode waarin nog geen recht op compensatie ontstaat. Bovendien wordt hiermee beter aangesloten bij de feitelijke niet beschikbare transportcapaciteit. Ook hier geldt de eis dat compensatie alleen wordt geboden als de windparkexploitant hierdoor geheel of gedeeltelijk geen elektriciteit kan laten transporteren. Als bijvoorbeeld het windpark wegens een eigen technisch probleem ook geheel of gedeeltelijk buiten gebruik is, is het immers niet redelijk toch compensatie te bieden wegens niet beschikbaarheid van het net op zee.
Op basis van de algemene maatregel van bestuur waar dit artikel de grondslag voor biedt zal het compensatiemechanisme verder worden uitgewerkt. Vooral van belang is welke aspecten bij de compensatie betrokken kunnen worden en in welke situaties dat is. Daarbij zal worden bepaald wat onder schade ten gevolge van uitgestelde inkomsten wordt verstaan (tijdswaarde van geld in relatie tot het later genieten van inkomsten) en hoe dat vastgesteld kan worden (bijvoorbeeld hoe de discontovoet wordt bepaald). Deze algemene maatregel van bestuur zal in ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal worden overgelegd.

Onderdeel I

Met het voorgestelde artikel 20ca wordt de Rijkscoördinatieregeling ook van toepassing verklaard op de aanleg of uitbreiding van het net op zee.

Onderdeel J

In het huidige artikel 20d is geregeld dat ACM de kosten van een investering in de tarieven verrekent wanneer voor die investering een inpassingsplan op grond van artikel 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening, of een projectbesluit is vastgesteld. Deze bepaling geeft netbeheerders enige mate van zekerheid dat onverwachte ontwikkelingen, bijvoorbeeld wanneer een windpark onverwachts niet wordt gerealiseerd, niet tot gevolg heeft dat haar kosten als niet noodzakelijk worden bestempeld en voor eigen rekening zijn van de netbeheerder. Deze zekerheid maakt dat netbeheerders bereid zijn de benodigde investeringen te doen. Met deze bepaling wordt overigens niet de doelmatigheid van investeringen

beoordeeld. Het is aan ACM om gedane investeringen uiteindelijk op doelmatigheid te beoordelen.

Met voorliggend wetsvoorstel wordt deze systematiek in aanvulling op investeringen waar een inpassingsplan op grond van artikel 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening, of een projectbesluit is vastgesteld, uitgebreid naar een aantal andere typen investeringen. Voor het tijdig realiseren van grootschalige windparken op land is het namelijk niet voldoende dat netbeheerders zekerheid hebben over hun investeringen vanaf het moment dat er een vastgesteld inpassingsplan is voor dat project. De doorlooptijd voor de netontsluiting van grootschalige windparken verschilt sterk per project, maar kent in zijn algemeenheid dusdanig lange doorlooptijden dat het wenselijk is dat gestart kan worden met de (voorbereidingen van) de netontsluiting voordat het inpassingsplan is vastgesteld. Daarom wordt voorgesteld om een tweede lid toe te voegen aan artikel 20d, waarin wordt bepaald dat de kosten van investeringen voor de ontsluiting van grootschalige windparken die zijn opgenomen in de Rijksstructuurvisie wind op land, door ACM worden verrekend in de tarieven. Deze investeringen worden als noodzakelijk beschouwd; zoals hierboven aangegeven toetst ACM op een later moment of gemaakte kosten ook doelmatig waren. Hiermee wordt geborgd dat netbeheerders tijdig de benodigde investeringen kunnen doen, zodat de betreffende windparken ook daadwerkelijk op het net kunnen worden aangesloten en elektriciteit kunnen produceren op het moment dat ze worden opgeleverd. Deze bepaling levert tot een jaar tijdwinst op bij de netontsluiting van grootschalige windparken en ondersteunt daarmee in belangrijke mate de tijdige realisatie van de doelstelling wind op land uit het Energieakkoord.

Bij investeringen ten behoeve van het net op zee speelt een vergelijkbare situatie. Ook hier is van belang dat de netbeheerder van het net op zee op tijd begint met het doen van investeringen ter voorbereiding van de aanleg en de ontsluiting van het net op zee. Daarom wordt in dit artikel ook een lid toegevoegd dat bepaalt dat ACM de kosten van investeringen ter uitvoering van het ontwikkelkader, bedoeld in artikel 16e, eerste lid, in de toegestane inkomsten mag verrekenen.

Hiermee is in beide leden geborgd dat achteraf geen discussie meer ontstaat in hoeverre gedane voorbereidingskosten en investeringen nuttig en noodzakelijk waren en of zij, voor zover doelmatig, verrekend mogen worden in de toegestane inkomsten. Net als het bepaalde in het huidige artikel 20d van de Elektriciteitswet 1998, laten de voorgestelde bepalingen onverlet dat de investeringen door ACM nog steeds gecontroleerd worden op doelmatigheid. Het uitgangspunt dat netbeheerders alleen de efficiënte kosten mogen terugverdienen blijft daarmee gehandhaafd.

Onderdeel K

Artikel 21 van de Elektriciteitswet 1998 bevat bepalingen over de waarborging van de kwaliteit van het transport van elektriciteit. Elke netbeheerder, dus ook de netbeheerder van het net op zee, moet op basis van het tweede lid van dit artikel periodiek een kwaliteits- en capaciteitsdocument indienen. Op basis van het derde lid kan nader worden uitgewerkt waar dit document aan moet voldoen. Met de voorgestelde wijziging van artikel 21, tweede lid, wordt bepaald dat netbeheerders in het kwaliteits- en capaciteitsdocument ook rekening moeten houden met noodzakelijke investeringen voor de ontsluiting van windparken op land, opgenomen in de structuurvisie Wind op Land, en dat de netbeheerder van het net op zee rekening moet houden met het ontwikkelkader dat wordt vastgesteld voor de ontwikkeling van het net op zee. Op deze manier is gewaarborgd dat de netbeheerders ook deze investeringen

integraal onderdeel maken van hun netplanning. Conform het achtste lid van dit artikel worden deze plannen aan ACM aangeboden. Daarnaast wordt in het voorgestelde derde lid mogelijk gemaakt in de uitwerking andere regels te stellen voor het net op zee dan voor bijvoorbeeld het landelijk hoogspanningsnet. Dit is wenselijk vanwege het technisch afwijkende karakter van het net. Ook is bepaald dat de onderdelen a tot en met e en g van het tweede lid niet van toepassing zijn op de netbeheerder van het net op zee. Het betreft de plicht voor de netbeheerder om in haar kwaliteits- en capaciteitsdocument op basis van verschillende elementen aan te tonen hoe de kwaliteit van de transportdienst is gewaarborgd en welke investeringen gedaan gaan worden. Deze elementen zijn echter voldoende benoemd in het voorgestelde artikel 16e, betreffende het ontwikkelkader. De netbeheerder van het net op zee moet dit ontwikkelkader betrekken bij het opstellen van haar kwaliteits- en capaciteitsdocument.

Ten slotte maakt het voorgestelde elfde lid duidelijk dat alleen de netbeheerder van het net op zee rekening hoeft te houden met het ontwikkelkader bij het opstellen van het kwaliteits- capaciteitsdocument.

Onderdeel L

Voor elke netbeheerder gelden verplichtingen op het gebied van aansluitingen op zijn net en het transport van elektriciteit. Deze verplichtingen zijn neergelegd in de artikelen 23 en 24 van de Elektriciteitswet 1998 en vinden grotendeels hun oorsprong in Europese regelgeving. Ook voor het net op zee gelden de Europese regels met betrekking tot aansluiting en transport. Vanwege het speciale karakter van dit net is er echter voor gekozen deze verplichtingen anders vorm te geven. De aansluitplicht van de netbeheerder van het net op zee volgt zoveel mogelijk de bestaande praktijk voor het aansluiten op land, hoewel deze alleen geldt voor de houder van een vergunning voor een windpark. Deze vergunning wordt geregeld in de Wet windenergie op zee. Op basis van het voorgestelde artikel 16, tweede lid, onderdeel n, heeft de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet de verplichting om het net op zee aan te sluiten op het landelijk hoogspanningsnet. Aansluitingen van windparken op het net op zee zijn op grond van hun aansluitgrootte maatwerkaansluitingen, waarvoor de netbeheerder van het net op zee een maatwerktarief in rekening kan brengen.

Ook de transportverplichting van de netbeheerder van het net op zee geldt alleen in de richting van de vergunninghouder van een windpark in de zin van de Wet windenergie op zee. Uiteraard kan ook bij het net op zee sprake zijn van een situatie waarin redelijkerwijs geen capaciteit ter beschikking is om het gevraagde transport uit te voeren. Indien de netbeheerder van het net op zee geen of onvoldoende capaciteit heeft voor het gevraagde transport stelt hij de houder van de vergunning hiervan op de hoogte. In toelichting bij het voorgestelde artikel 16f is aangegeven in welke omstandigheden de houder van een vergunning recht op vergoeding van schade heeft. Ondanks het bestaan van een transportverplichting brengt de netbeheerder van het net op zee geen transporttarief in rekening bij haar afnemers (conform het voorgestelde artikel 42a).

Onderdeel M

Artikel 31 van de Elektriciteitswet 1998 heeft betrekking op de tariefstructuren en voorwaarden. In eerste lid is opgenomen dat onder andere de gebiedsindeling van de netbeheerders in de voorwaarden wordt

opgenomen. In de toelichting bij onderdeel F is aangegeven waarom een gebiedsindeling voor de netbeheerder van het net op zee niet nodig is. Het twaalfde lid van dit artikel bevat een bepaling over storingsreserves voor netten met een spanningsniveau van 110 kV of hoger. Het net op zee zal een spanningsniveau hebben van 110 kV of hoger, maar vanwege de specifieke karakteristieken van dit net is het niet nodig om hiervoor dezelfde bepalingen met betrekking tot de storingsreserve te laten gelden als voor het landelijk hoogspanningsnet. Om deze reden wordt met dit onderdeel het net op zee uitgezonderd van deze bepaling.

Onderdeel N

Met dit onderdeel wordt in artikel 32 geregeld dat een voorstel tot wijziging van de tariefstructuren of voorwaarden, bedoeld in artikelen 27 en 31, gedaan kan worden door de netbeheerder van het net op zee. Op grond van de huidige wet kan een dergelijk voorstel alleen gedaan worden door de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet of (ten minste) een derde van het aantal overige netbeheerders. Het ligt immers voor de hand dat wanneer de netbeheerder van het net op zee een voorstel tot wijziging van de tariefstructuren of voorwaarden van de netbeheerder van het net op zee wil doen, hij dat zelf kan doen.

Onderdeel O

De netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet moeten het net op een aantal plaatsen uitbreiden om de elektriciteit afkomstig van de windparken op zee te kunnen transporteren. Dit onderdeel regelt dat de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet de efficiënte kosten die hij maakt voor investeringen in het landelijk hoogspanningsnet waar de Rijkscoördinatieregeling op van toepassing is op een eerder moment in haar tarievenvoorstel kan opnemen. Het voordeel van deze systematiek is dat minder voorgefinancierd hoeft te worden en dat het beslag op het vermogen van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet wordt verminderd. Deze systematiek is in het algemene deel van de toelichting nader toegelicht.

Onderdeel P

In artikel 41ba van de Elektriciteitswet 1998 is opgenomen dat de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet voorbereidingskosten voor het net op zee die hij maakt ter uitvoering van artikel 16, tweede lid, onderdeel n, van de Elektriciteitswet 1998, in de tarieven kan verrekenen. Dit artikel is met de inwerkingtreding van de Wet windenergie op zee aan de Elektriciteitswet 1998 toegevoegd. Nu onderhavig wetsvoorstel het net op zee met een eigen netbeheerder regelt, vervalt de genoemde taak en daarmee ook de noodzaak van dit artikel.

Onderdeel Q

Dit onderdeel regelt een aantal aanvullende zaken waar ACM rekening mee moet houden bij het vaststellen van de tarieven van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet.

Ten eerste wordt geregeld dat de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet de efficiënte kosten die hij maakt voor investeringen in het landelijk hoogspanningsnet waar de Rijkscoördinatieregeling op van toepassing eerder in de tarieven kan verrekenen. Het voordeel van deze systematiek is dat minder voorgefinancierd hoeft te worden en dat het beslag op het vermogen van de netbeheerder wordt verminderd. Deze systematiek is in het algemene deel van de toelichting nader toegelicht.

Ten tweede moet ACM rekening houden met de subsidie, zoals die is geregeld in het voorgestelde artikel 77g. Dit is zodat ACM, in het geval dat de subsidie aan de netbeheerder van het net op zee niet of niet geheel dekkend is voor de toegestane inkomsten van de netbeheerder van het net op zee, deze kosten kan meenemen in de vaststelling van de toegestane tariefinkomsten van de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet. Hierbij is expliciet opgenomen dat deze kosten zonder toepassing van de formule uit artikel 41b, eerste lid, onderdeel d, van de Elektriciteitswet 1998 aan de toegestane inkomsten van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet worden toegevoegd. Op deze kosten heeft immers al een efficiëntietoets plaatsgevonden. ACM houdt hier bij de jaarlijkse tariefbesluiten rekening mee. De kosten verrekent de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet op reguliere wijze in zijn transporttarieven.

Onderdeel R

In de voorgestelde artikelen 42a tot en met 42e wordt de methode van regulering voor de netbeheerder van het net op zee uitgewerkt. De methode van regulering van andere netbeheerders in de Elektriciteitswet 1998 is geënt op het ontwikkelen van een methode en het jaarlijks vaststellen van de totale inkomsten en de daarmee verbonden tarieven. De methode van regulering voor de netbeheerder van het net op zee volgt in grote lijnen diezelfde uitgangspunten maar wijkt op een aantal belangrijke punten af waardoor het nodig is deze apart vast te leggen. Dit komt met name doordat het net op zee primair wordt gefinancierd met een subsidie en niet zoals andere netten vanuit de tarieven. Om dit te bewerkstelligen is in artikel 42a bepaald dat de netbeheerder van het net op zee geen transporttarief in rekening kan brengen en dat de bepalingen ten aanzien van de reguliere reguleringsmethode (artikelen 40 tot en met 42) niet van toepassing zijn. Het derde lid van artikel 42a verbindt de vaststelling van de toegestane inkomsten met de subsidie die conform artikel 77g wordt uitgekeerd aan de netbeheerder van het net op zee. Het lid maakt duidelijk dat het deel van de toegestane inkomsten dat niet gedekt wordt door de subsidie, in rekening gebracht kan worden bij de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet.

In artikel 42b zijn de uitgangspunten voor de reguleringsmethode van de netbeheerder van het net op zee vastgelegd. Deze methode is geënt op het vaststellen van de methode tot vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering en de toegestane inkomsten van de netbeheerder van het net op zee en niet de totale toegestane inkomsten *ten behoeve van de tarieven*, zoals bij andere netbeheerders het geval. Ook stelt ACM voor de netbeheerder van het net op zee geen kwaliteitsterm en geen rekenvolume vast. Kwaliteitsregulering wordt immers alleen toegepast op regionale netbeheerders voor elektriciteit en vaststelling van rekenvolumes is alleen nodig als een netbeheerder ook tarieven in rekening brengt. Materieel gezien maakt dit voor de efficiëntiebeoordeling van de netbeheerder van het net op zee niet uit: het uitgangspunt dat de netbeheerder alleen zijn efficiënte kosten kan terugverdienen, blijft gehandhaafd.

Doordat artikel 29 van de Elektriciteitswet 1998 niet van toepassing is voor de netbeheerder van het net op zee, en op grond van het voorgestelde artikel 41c, achtste lid, is gewaarborgd dat de netbeheerder van het net op zee de kosten voor het uitvoeren van haar transporttaken alleen in rekening kan brengen bij de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet indien deze kosten niet volledig worden gedekt door de subsidie.

Voor de beoordeling van de efficiëntie van investeringen in het net op zee wordt een aantal randvoorwaarden gegeven. Het voorgestelde vierde lid bepaalt dat bij de vaststelling van het efficiëntieniveau van de netbeheerder van het net op zee de niet-beïnvloedbare kosten zo veel mogelijk buiten beschouwing worden gelaten en dat kosten die samenhangen met landspecifieke kenmerken buiten beschouwing worden gelaten. Dit is van belang om tot een reële vaststelling van de verwachte efficiënte kosten te komen. Ondanks dat kosten niet-beïnvloedbaar zijn, kunnen kosten wel verschillen tussen netbeheerders, bijvoorbeeld als de niet-beïnvloedbare kosten samenhangen met het gebruik van het net door de aangesloten windparken. Het is ook voor een goede vergelijking van belang dat deze kosten niet meegenomen worden in de onderlinge vergelijking tussen verschillende netbeheerders, mocht ACM van een vergelijking gebruik maken voor het beoordelen van de netbeheerder of een specifieke investering. Ditzelfde geldt voor landspecifieke kenmerken. Een eventuele vergelijking van de netbeheerder van het net op zee met netbeheerders uit andere landen is alleen zinvol als op gepaste wijze rekening wordt gehouden met verschillen tussen landen voor wat betreft de taken van de netbeheerders en zaken die van invloed zijn op de kosten van uitvoering van de taken. Een voorbeeld van een specifiek kenmerk kan de kwaliteit van de netten zijn. De keuze voor een hoog niveau van kwaliteit in een specifieke lidstaat kan leiden tot kwalitatief hoogwaardige netten met een hogere betrouwbaarheid dan in andere lidstaten. Het is van belang dat bij de vaststelling van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering hiervoor oog kan zijn. Het is aan ACM om te bepalen welke kosten niet-beïnvloedbaar zijn en wat landspecifieke kenmerken zijn.

Het past bij de bevoegdheid en de expertise van ACM om te besluiten over de wijze van efficiëntietoetsing. In haar uitvoerings- en handhavingstoets op het wetsvoorstel Elektriciteits- en gaswet (Kamerstukken II 2014/15, 34 199, nrs. 1–3) gaf ACM te kennen dat het opnemen van het net op zee in een integrale benchmark in de komende 5 tot 10 jaar niet mogelijk zal zijn vanwege een gebrek aan voldoende bruikbaar vergelijkingsmateriaal. Om die reden is ACM voornemens in ieder geval de komende 5 tot 10 jaar de efficiëntie van het net op zee te toetsen middels een projectspecifieke toets achteraf. Dit sluit aan bij hetgeen hierover is opgemerkt in de beleidsbrief STROOM.

Vervolgens wordt in het vijfde lid voorgesteld dat ACM bij de toepassing van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering van de netbeheerder van het net op zee niet beïnvloedbare kosten buiten beschouwing laat en rekening houdt met de financierbaarheid van de netbeheerder van het net op zee. Het bepalen van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering van netbeheerders is van wezenlijk belang voor het prikkelen van netbeheerders tot efficiëntie en het voorkomen dat tariefbetalers uiteindelijk voor inefficiënties opdraaien. Het is daarbij evenwel van belang dat het toepassen van de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering niet slechts tot doel heeft te komen tot een zo laag mogelijk bedrag, er zijn ook andere aspecten relevant. Een belangrijk aspect is het op een juiste manier rekening houden met niet-beïnvloedbare kosten. Het is immers niet redelijk een korting toe te passen op kosten die niet beïnvloedbaar zijn. Het is aan ACM om hieraan invulling te geven en daarbij te bepalen of en in welke mate de in het wetsvoorstel opgenomen belangen en andere belangen tot andere uitkomsten moeten leiden.
Bij de financierbaarheid van de netbeheerder van het net op zee gaat het om het oog hebben voor het effect op de financiële positie van de netbeheerder van het net op zee van een eventuele negatieve bijstelling van het efficiëntieniveau. Dit speelt bijvoorbeeld een rol ten aanzien van

de kosten waarop de netbeheerder van het net op zee (op korte termijn) een efficiëntieslag kan maken. Het volledig en direct afrekenen van de netbeheerder van het net op zee kan een significant effect hebben op de financiële positie van deze netbeheerder. Daarom wordt bepaald dat ACM rekening houdt met de financierbaarheid. Hoe rekening wordt gehouden met de financierbaarheid is aan ACM, dat zou kunnen door de netbeheerder van het net op zee (deels) niet af te rekenen op dit soort zaken, door een transitieperiode te hanteren richting het efficiëntieniveau of op een andere wijze.

In het voorgestelde artikel 42c, eerste lid, is bepaald dat ACM de korting ter bevordering van de doelmatige bedrijfsvoering vaststelt. Het tweede lid, ten aanzien van vernietigde of herroepen besluiten is vergelijkbaar met het huidige artikel 41a, derde lid.

Het voorgestelde artikel 42d zet uiteen onder welke voorwaarden de netbeheerder van het net op zee zijn jaarlijkse voorstel voor de toegestane inkomsten moet doen. Dit betreft onder andere de totale inkomsten op grond van de formule die is opgenomen in onderdeel a. Het begrip toegestane inkomsten is dus breder: onderdeel hiervan zijn de totale inkomsten uit de formule in onderdeel a, maar daarbij worden ook de onderdelen b tot en met e betrokken. Hiertoe behoort eventuele schadevergoeding als bedoeld in artikel 16f. De werking van de schadevergoedingsregeling voor de netbeheerder van het net is uitgewerkt in het tweede lid. Ook betrekt de netbeheerder van het net op zee de geschatte vermogenskosten voor nog niet in gebruik genomen investeringen die onderdeel zijn van de Rijkscoördinatieregeling en de geschatte kosten voor investeringen gerelateerd aan de Rijkscoördinatieregeling in het jaar van ingebruikname. Het voordeel van deze systematiek is met name dat minder voorgefinancierd hoeft te worden en het beslag op het vermogen van de netbeheerder vermindert. Dit is in het algemene deel van de toelichting nader toegelicht (paragraaf 3.4).

Het tweede lid legt de uitgangspunten vast voor het betrekken van de kosten van schadevergoeding bij de toegestane inkomsten. De schadevergoedingskosten mogen tot een bedrag van 10 miljoen euro niet in de toegestane inkomsten worden verrekend indien er sprake is van grove nalatigheid van de netbeheerder van het net op zee. Het meerdere wordt wel door ACM betrokken bij het vaststellen van de toegestane inkomsten. Het is aan ACM te beoordelen in welke mate sprake is van efficiënte kosten. Gelet op het feit dat het gaat om schadevergoedingen die gebaseerd zijn op kostenonderbouwingen en die op grond van onderhavig wetsvoorstel betaald moeten worden, zullen de kosten in beginsel efficiënt zijn.

Het voorgestelde artikel 42e betreft ten slotte de vaststelling van de toegestane inkomsten door ACM. Het eerste lid bepaalt dat ACM hierbij het voorstel voor de toegestane inkomsten van de netbeheerder van het net op zee betrekt, zoals neergelegd in het eerste lid van artikel 42d, inclusief de elementen die uiteengezet zijn in de onderdelen a tot en met e van het eerste lid van artikel 42d. Daaronder vallen dus de schadevergoedingsregeling zoals neergelegd in het tweede lid van artikel 42d, en geschatte kosten van investeringen die onderdeel zijn van de Rijkscoördinatieregeling. Het tweede lid ten aanzien van correcties van de toegestane inkomsten is gebaseerd op artikel 41c, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998, met dien verstande dat een extra onderdeel is toegevoegd, voor zover het de inkomsten betreft die conform artikel 42d, eerste lid, onder d en e, juncto artikel 42e, eerste lid, eerder aan de toegestane inkomsten waren toegevoegd. Het derde, vierde en vijfde lid van het voorgestelde artikel regelen voor de netbeheerder op zee respectievelijk de vaststelling

van toegestane inkomsten wanneer deze geen voorstel voor inkomsten heeft gedaan binnen de gestelde termijn, de eenmalige bijstelling van de toegestane inkomsten naar het efficiënte kostenniveau, en de stappen die ACM moet nemen wanneer een besluit is vernietigd of herroepen. Deze leden zijn geënt op de leden vier, vijf en zes van artikel 41c, die soortgelijke zaken regelen voor de andere netbeheerders van elektriciteitsnetten.

Onderdeel S

Op basis van het voorgestelde artikel 77g kan de Minister subsidie verstrekken aan de netbeheerder van het net op zee. Het verstrekken van subsidie moet op geen enkele wijze afbreuk doen aan de wijze waarop ACM de efficiëntie van het net kan beoordelen. Daarom wordt in het tweede lid bepaald dat de subsidie slechts dient ter dekking van de kosten voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van het net op zee, die ACM voor de netbeheerder jaarlijks vaststelt.

Het totale bedrag dat de jaarlijkse subsidie dient te dekken sluit aan bij de jaarlijkse toegestane inkomsten die ACM vaststelt op grond van het voorgestelde artikel 42e. Op grond van het derde lid kunnen nadere regels worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Daarin zal onder meer worden opgenomen hoe de hoogte van de subsidie wordt bepaald en hoe het proces rondom de subsidiering wordt ingericht. Voor deze algemene maatregel van bestuur geldt een voorhangprocedure.

Onderdeel T

In artikel 77i, van de Elektriciteitswet 1998 bepaalt dat ACM bij overtreding van de in dat artikel genoemde bepalingen een bestuurlijke boete op kan leggen. In onderdeel a van dat artikel is aantal onderdelen van artikel 16 opgenomen. Omdat de taken voor de netbeheerder van het net op zee in het voorgestelde artikel 16, zestiende lid, worden opgenomen (door een aantal onderdelen van het eerste lid van overeenkomstige toepassing te verklaren), wordt het zestiende lid toegevoegd. Dit geldt tevens voor het voorgestelde artikel 15a, tweede, lid, waarin een aantal bepalingen van overeenkomstige toepassing worden verklaard die reeds zijn opgenomen in artikel 77i, onderdeel b, van de Elektriciteitswet 1998. Om deze reden wordt artikel 15a, tweede lid, toegevoegd. Tot slot kan ACM wegens overtreding van de artikelen 23 (aansluitplicht) en 24 (transportplicht) een bestuurlijke boete opleggen. In het voorgestelde artikel 24Aa wordt in afwijking van genoemde artikelen een aansluitplicht en transportplicht voor de netbeheerder van het op zee voorgesteld. In onderdeel T wordt voorgesteld om artikel 24Aa toe te voegen aan artikel 77i, onderdeel b, van de Elektriciteitswet 1998, zodat ACM bij overtreding door de netbeheerder van het net op zee ook bestuurlijke boete op kan leggen.

Artikel II

In het voorgestelde artikel 20ca van het wetsvoorstel wordt de Rijkscoördinatieregeling mede van toepassing verklaard op de aanleg of uitbreiding van net op zee; door dit artikel in te voegen in de alfabetische rangschikking van artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt de lijst met besluiten waartegen geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, uitgebreid met besluiten die de Minister op grond van de Rijkscoördinatieregeling neemt met betrekking tot het net op zee. Aangezien het hierbij om soortgelijke procedurele besluiten gaat, is er geen reden de aanleg en uitbreiding van het net op zee in dit opzicht anders te behandelen dan de aanleg of uitbreiding van productie-installaties of de uitbreiding van het landelijk hoogspanningsnet.

Artikel III

Op grond van artikel 10 van de Elektriciteitswet 1998 kan de Minister na certificering door ACM de netbeheerder van het net op zee aanwijzen. Daarbij moet ACM toetsen of wordt voldaan aan artikel 10a (eigendomsvereiste) en artikel 10b (ontvlechtingsvereiste) van de Elektriciteitswet 1998. Omdat het net op zee nog moet worden aangelegd, zal de aan te wijzen netbeheerder nog niet beschikken over de eigendom van dat net. Om deze reden is in artikel III opgenomen dat, in afwijking van artikel 15a, tweede lid, in samenhang met de artikelen 10, tweede en derde lid, en 10a, vierde lid, bij de aanwijzing en certificering kan worden afgeweken van het eigendomsvereiste. Voorwaarde is wel dat alleen degene die reeds activiteiten heeft verricht ter voorbereiding van het net op zee, kan worden aangewezen en gecertificeerd. Hieronder wordt begrepen het aanvragen van voor het net op zee noodzakelijke vergunningen. De overige eisen die zijn verbonden om de netbeheerder van het net op zee te kunnen aanwijzen en certificeren, waaronder het ontvlechtingsvereiste van artikel 10b van de Elektriciteitswet 1998, blijven onverkort van toepassing.

Artikel IV

Dit artikel bewerkstelligt dat de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet belast blijft met de taak voorbereidingshandelingen te treffen voor het net op zee, zo lang de netbeheerder van het net op zee niet is aangewezen en de kosten daarvoor in de tarieven mag verrekenen.

Artikel V

Het is van belang voor de beoogde netbeheerder van het net op zee dat hij het kwaliteits- en capaciteitsdocument zo snel mogelijk na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel indient. In artikel V wordt daarom bepaald dat degene die een verzoek bij ACM indient voor certificering, binnen één maand na dat verzoek het bedoelde document, dat een uitwerking van het ontwikkelkader bevat, indient.

Artikel VI

Met dit artikel wordt de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel geregeld. Voorgesteld wordt dat dit wetsvoorstel op een bij koninklijk besluit te bepalen datum in werking treedt. Het wetsvoorstel voorziet in bepalingen over het net op zee die waren opgenomen in het wetsvoorstel Elektriciteits- en gaswet. De beoogde inwerkingtreding van dat wetsvoorstel was 1 januari 2016. Onderhavig wetsvoorstel is spoedregelgeving waarmee het mogelijk wordt het net op zee te realiseren en wind op land te versnellen. Zoals aangeven in paragraaf 2.2. is een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van het wetsvoorstel noodzakelijk voor het uitvoeren van het Energieakkoord. Om deze reden is voorzien in de mogelijkheid om af te wijken van de Wet raadgevend referendum. De afwijking van de inwerkingtredingstermijn die voor wetten geldt ingevolge de Wet raadgevend referendum laat de referendabiliteit van het wetsvoorstel na aanname door de Eerste Kamer, onverlet. Gelet op het bovenstaande, is het echter ongewenst om de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel pas twee maanden na aanname van het wetsvoorstel en een mogelijk referendum van kracht te laten worden.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp